

海外地區直接促銷的規管機制

1. 個人資料私隱專員公署(簡稱「公署」)就英國、澳洲、新西蘭、法國、加拿大、德國及美國的直接促銷規管機制進行了研究。詳細的資料可見附表。
2. 以下是海外經驗及慣例的概述，可作為參考以考慮公署所提出的建議。

建議 (a)：規定資料使用者須取得資料當事人明確及自願同意才可使用個人資料作直接促銷「接受服務」機制。

在英國、加拿大、美國及法國，如要以自動通話系統方式傳遞已預錄的訊息作直接促銷，則須要獲得該名個人或用戶的同意。

在德國，向客戶作出直銷電話是需要取得其同意「接受服務」。德國國會亦已在 2009 年核准在聯絡客戶前未有取得有關同意會被罰款 50,000 歐羅。

在澳洲，澳洲法律改革委員會就檢討〈私穩法令 1988〉於 2008 年 8 月 11 日所發表的第 108 號報告(「該報告」)，建議在任何情況下，敏感個人資料(包括健康資料)只可以在獲得該名個人的同意下才可使用或披露作直接促銷用途。澳洲政府已接納有關建議。

建議 (b)：設立全港適用的拒收直接促銷電話中央登記冊

在英國、澳洲、加拿大、新西蘭、法國及美國均已確立中央拒收直接促銷電話中央登記冊，以禁止向已於登記冊內登記的號碼發出非應邀直接促銷電話(包括人與人的促銷電話)。

建議 (c)：賦予個人權利，從直銷商得知個人資料的來源

澳洲政府亦已接納了另外一項於該報告內提及的建議。建議指個人如與某機構沒有顧客關係，應有權獲該機構告知資料的來源。這有助客戶追查其個人資料的來源，並採取適當措施。這建議有

助提高如何處理個人資料的透明度，並促進在符合保障個人資料的法律規定下處理個人資料。

個人資料私隱專員公署

2010 年 12 月

附表

管轄區	直接促銷活動的相關規管機制
英國	<p>1. 《1998 年資料保障法令》(Data Protection Act 1998) 任何人有權在任何時間以書面通知資料控制者，要求資料控制者在有關情況下屬合理的期限終結時停止，或不開始，為直接促銷目的而處理該名個人的個人資料。(第 11(1)條) 如法庭在曾根據第(1)款作出通知的人士提出申請下，信納資料控制者沒有依從有關通知，法庭可命令他採取法庭認為適合的步驟，依從有關通知。(第 11(2)條) 「直接促銷」指向特定人士所作的廣告或促銷資料的傳遞(不論以何種方式)。(第 11(4)條)</p> <p>2. 《1999 年電訊(資料保障及私隱)規例》(The Telecommunications (Data Protection and Privacy) Regulations 1999)</p> <p>(a) 自動通話系統：任何人不得利用公共電訊服務的自動通話系統為直接促銷目的而傳遞資料，有關服務的用戶亦不得容許其電話線被用作此用途，除非被致電的用戶早前曾通知來電者，他現在同意有關傳遞。(規例第 22(2)條)</p> <p>(b) 傳真(非應邀通訊)：在下述情況下，任何人不得利用公共電訊服務以傳真方式傳輸非應邀傳遞資料作直接促銷，有關服務的用戶亦不得容許其電話線被用作此用途：(a)被致電的用戶早前曾通知來電者，不要把所提述的非應邀通訊發送至該線，或(b)被致電的用戶獲編配的號碼已載列於電訊總監所保存的記錄。(規例第 23(2)條)</p> <p>(c) 傳真：任何人不得利用公共電訊服務以傳真方式為直接促銷</p>

目的而傳遞資料而被傳送的用戶是一名個人，有關服務的用戶亦不得容許其線路被用作此用途，除非被傳送的用戶早前會通知來電者，他現在同意有關來電者以該線作出所提述的傳遞。(規例第 24(2)條)

(d) **非應邀電話**：在下述情況下，任何人不得利用公共電訊服務，以傳真以外的方式為直接促銷目的而作出非應邀電話，有關服務的用戶亦不得容許其電話線被用作此用途：(a)被致電的用戶早前會通知來電者，現在不要向該線作出所提述的非應邀電話，或(b)被致電的用戶獲編配的號碼已載列於電訊總監所保存的記錄。(規例第 25(2)條)

3. 《2003 年私隱及電子通訊(歐盟指令)規例》(The Privacy and Electronic Communications (EC Directive) Regulations 2003)

(a) **自動通話系統**：不能致電，除非用戶早前已同意有關通訊。(規例 19)

(b) **傳真機**：

- (1) 個人用戶：不能發出傳真，除非用戶早前已同意；
- (2) 公司用戶：如用戶早前已反對有關通訊，則不能發出傳真；
- (3) **拒收訊息名單**：通訊局須就特定的號碼保存最新的登記冊，內載的用戶已通知該局，他們現時不希望透過有關線路接收以傳真機發出而為直接促銷目的作出的非應邀通訊。(規例 20 及 25)

(c) **非應邀電話**：如用戶早前已反對有關通訊，而號碼已載列於**拒收訊息名單**，則不能致電。(規例 21 及 26)

(d) **電郵**：不能發出電郵，除非收件人早前已同意有關通訊，但下述情況除外：

- (1) 發件人在出售或磋商出售其產品或服務的過程中取得聯絡資料；

	<p>(2) 直接促銷只是涉及發件人的同類產品或服務；及</p> <p>(3) 收件人已獲提供簡單的方法，以拒絕使用其聯絡資料作直接促銷用途。(規例 22)</p> <p>(e) <u>郵遞</u>：亦有適用於郵遞促銷的<u>拒收訊息登記冊</u>。</p>
澳洲	<p>1. 目前的《澳洲私隱法令》(Australian Privacy Act) 沒有特別針對使用個人資料作直接促銷的條文。</p> <p>2. 2008 年 8 月 11 日發表的《澳洲法律改革委員會報告 108》(Australian Law Reform Commission Report 108) (下稱「澳洲法改會私隱報告」)建議<u>區分現有及潛在顧客</u>，並採取「拒絕服務」取向，澳洲政府在 2009 年 10 月 14 日的《澳洲政府對澳洲法改會私隱報告的首階段回應》(Australian Government First Stage Response to ALRC Privacy Report) 中大致接納這取向(<u>敏感資料除外</u>，敏感資料只應在得到個人的同意後才可在直接促銷中使用或披露)。</p> <p>(a) <u>現有顧客</u>：只有在個人的合理期望之內，及已提供簡單及可使用的方法拒絕服務的情況下，才可以使用個人資料作直接促銷。(建議 26-3) (澳洲政府的回應：同意。敏感資料(例如健康資料)在任何情況下只可在得到當事人(包括現有顧客)的同意才可使用。)</p> <p>(b) <u>非現有顧客</u>：</p> <p>(1) 在下述情況下，個人資料可用作直接促銷：(a)個人已同意，或(如資料不屬敏感)取得有關同意不是切實可行的；(b)在每個直接促銷的通訊中，機構促請個人留意或在當眼處張貼告示，通知該人可表達不希望收取任何有關通訊的意願；及(c)機構提供簡單及可使用的方法拒絕服務。(建議 26-4)</p> <p>(2) 如被要求，而情況是合理及切實可行的，機構必須告知</p>

個人，它取得相關個人資料的來源。(建議 26-6)

(澳洲政府的回應：同意非現有顧客應獲告知他們可以「拒絕服務」，而有關權利應可以簡單地行使。)

(澳洲政府已接納下述建議：如個人與機構沒有客戶關係，個人應有權獲機構告知個人資料的來源。)

3. 《2006 年拒收訊息登記冊法令》(Do Not Call Register Act 2006)

「任何人不得向任何澳洲電話號碼作出，或致使作出促銷電話，如(a)該號碼已在拒收訊息登記冊中登記；及(b)該電話不是指定的促銷電話。」(第 11(1)條)

「任何人不得(a)協助、教唆、慇使或促致違反第(1)款內的條文；或(b)誘使，不論是透過威嚇或承諾或其他手法，違反第(1)款內的條文；或(c)以任何方法，直接或間接，在知情下參與，或作為其中一方違反第(1)款內的條文；或(d)與其他人串謀以造成違反第(1)款內的條文。」(第 11(7)條)

「如聯邦法院或聯邦裁判法院信納某人已違反民事懲罰條文(即第 11(1)及 11(7)條)，法院可在澳洲通訊及媒體管理局提出申請下，命令該人向聯邦政府繳付罰款(即民事懲罰令)。」(第 24(1)條)

「根據第 24(1)款，任何人違反民事懲罰條文而須繳付的最高罰款額視乎(a)該人之前是否曾經有違反民事懲罰條文的記錄；及(b)該人是否法團；及(c)有關民事懲罰的條文是否第 11(1)或(7)款。」(第 25(1)條)

加拿大

1. 《個人資料保護及電子文件法令》(Personal Information Protection and Electronic Documents Act) 沒有特別針對直接促銷的條文。根據該法令附表 1 第 3 原則，收集、使用或披露個人資料前，須得到有關人士的知悉及同意，不適用情況除外(例如為法律、醫療或保安等理由)。

2. 《1993 年電訊法令》(Telecommunications Act 1993)：

「委員會可透過命令禁止或規限任何人利用加拿大電訊營運商的電訊設施，提供非應邀通訊，所達到的程度是委員會在顧及言論自由下，認為是為了避免過度不便或騷擾而有需要的。」(第 41 條)

「委員會可以為第 41 條的目的(a)管理資料庫或資訊、行政或操作系統；及(b)就資料庫或資訊、行政或操作系統裁定任何事宜及作出命令」(即為全國拒收訊息名單建立法律框架) (第 41.2 條)

「任何人因任何有違本法令或任何特別法令或根據法令而作出的決定或規則的作為或不作為而蒙受損失或損害，可在擁有司法權的法庭提出訴訟，向從事、指示、授權、同意或參與有關作為或不作為的人追討相等於損失或損害的金額。」(第 72(1) 條)

「違反根據第 41 條下所作出的委員會禁令或規定即構成違法行為，違法者可被處以(a)最高\$1,500 行政罰款(如屬個人)；或(b)最高\$15,000 行政罰款(如屬公司)。」(第 72.01 條)

3. 《加拿大電台電視台及電訊委員會非應邀電訊規則》(Canadian Radio-television and Telecommunications Commission Unsolicited Telecommunications Rules)：

(a) **全國拒收訊息名單規則**：電話促銷商不得主動，及電話促銷商的客戶須採取一切合理措施確保該電話促銷商不會主動，向載列於全國拒收訊息名單內的顧客電話號碼作出電話促銷通訊，除非有關顧客已明確同意該電話促銷商或電話促銷商的客戶可透過電話促銷通訊聯絡他。(第 II 部，第 4 段)

(b) **電話促銷規則**：電話促銷商不得主動向已在或應在其拒收訊息名單內的顧客作出電話促銷通訊。(第 III 部，第 14 段)

- (c) **隨機撥號**以作出電話促銷通訊，包括致電不公開的或不在名單上的電話號碼，是獲准許的，除非該電話號碼(a)已在全國拒收訊息名單上登記；(b)是緊急電話線；(c)與醫療設施有關；(d)已在電話促銷商的拒收訊息名單內(如屬電話促銷商本身所作出電話促銷通訊)；及(e)已在客戶的名單內(如屬電話促銷商代表其客戶主動作出電話促銷通訊)。(第 III 部，第 27 段)
- (d) **自動撥號和播出裝置規則**：電話促銷商不得主動，及電話促銷商的客戶須採取一切合理措施確保該電話促銷商不會主動，透過自動撥號和播出裝置作出電話促銷通訊，除非顧客已明確同意透過自動撥號和播出裝置收取該電話促銷商或電話促銷商的客戶的電話促銷通訊。為了更為明確及不局限前述的一般性，這禁令包括由或代表慈善機構主動透過自動撥號和播出裝置作出的電話促銷通訊，以要求顧客不掛斷電話，直至電話促銷員有空作出電台推廣等活動或轉介顧客至 900 或 976 服務號碼。(第 IV 部，第 2 段)

新西蘭

1. 《1993 年私隱法令》(Privacy Act 1993) 沒有針對直接促銷的特定條文。根據《1993 年私隱法令》第 10 原則，因某目的而取得的個人資料不得用於任何其他目的，除非該機構有合理理由相信：(1)用於該目的是獲得有關個人所授權的；或(2)使用資料的目的是與收集資料的目的直接相關的。根據第 11 原則，個人資料不得被披露，但在類似前述所列的相同情況下除外。新西蘭私隱專員在最近就檢討 1993 年私隱法令：第四階段向法律委員會所提交的文件(2010 年 6 月 14 日)中建議採取「拒絕服務」的取向。(私隱專員提交的文件第 89 頁)
2. 新西蘭市場學學會設立了“拒收訊息”服務以減少由機構向客戶發出的非需要或非應邀來電之數目。

美國

1. 美國有聯邦法律(主要是《電話促銷與消費者詐欺及防濫用法令 – 電話促銷規則》(Telemarketing and Consumer Fraud and Abuse Prevention Act – Telemarketing Sales Rules) (下稱「電話促銷規則」)及《1991 年電話消費者保護法令》(Telephone Consumer Protection Act of 1991) (下稱「電話消費者保護法令」))及州法律(例如加州民事法(California Civil Code))，有時法律之間可能出現矛盾。一般來說，較限制性的法律優先於其他法律。不過，這些矛盾需要按個案的個別情況來解決。

(a) **促銷電話**：

- (1) 全國拒收訊息登記冊(根據電話促銷規則)及公司拒收訊息登記冊(根據電話消費者保護法令第 **64.1200(d)** 條)。
- (2) 大部分推銷電話由全國拒收訊息登記冊涵蓋，除了慈善機構、調查研究員、政治活動及已與用戶建立業務關係的公司等所打出的電話。
- (3) 如用戶與某公司有持續的戶口或存在業務關係，該公司的附屬公司可向該用戶進行電話促銷。聯絡用戶的附屬公司須有類似的名稱及提供類似的服務。(電話消費者保護法令第 **64.1200(f)(4)(ii)** 條)
- (4) 須有接受預錄電話的書面許可(由 2009 年 9 月 1 日起)。
- (5) 電話促銷規則及電話消費者保護法令容許受屈一方起訴違法的電話促銷商。

(b) **郵件**：

- (1) 直接促銷協會的郵件篩選服務是協助那些希望減少在家收取向全國促銷的非應邀廣告郵件的數量的顧客。
- (2) 信用卡公司向促銷商披露信用卡持有人的個人資料前，須通知信用卡持有人。(加州民事法第 **1748.12** 條)
- (3) 超級市場不得把會員卡持有人的可辨識個人的資料出售予第三者或與第三者共用。(加州民事法第 **1749.65** 條)

(c) **傳真**：

	<p>(1) 在沒有收件人之前明確的邀請或准許下，向任何傳真機發送非應邀廣告屬於違法，除非發送者已與收件人建立業務關係，而傳真號碼是收件人自願提供的。(電話消費者保護法令第 64.1200(a)(3) 條)</p> <p>(d) <u>電郵</u>：</p> <p>(1) 向直接促銷協會登記電郵篩選服務。</p>
法國	<p>1. 1978 年 1 月 6 日法令第 78-17 號《資料處理、資料檔案及個人自由》(Act N 78-17 of 6 January 1978 on Data Processing, Data Files and Individual Liberties)： 該法令規定處理個人資料必須取得資料當事人的同意或符合其中一項條件。(第 7 條)</p> <p>2. 《消費者法規》(Consumer Code)：</p> <p>(a) 禁止透過自動通話系統、傳真機或電郵系統利用沒有給予同意的個人的聯絡資料進行直接兜售。(L34-5 條)</p> <p>(b) 發出任何訊息擬直接或間接推銷貨品、服務或載有正在銷售貨品或提供服務的人的影像，即構成直接兜售。</p> <p>3. 《郵政法規》(Postal Code)： 規定在使用一名個人的資料，以自動通話系統、傳真或電子訊息系統進行直接促銷前，須得到資料當事人的同意。(第 33(4)(1) 條)</p> <p>4. 《郵政及電子通訊法規》(Post and Electronic Communications Code) 禁止使用在曾表示反對的用戶清單中的個人資料作直接促銷，</p>

<p>而違反者可被處以罰款。(規例 R10-1)</p>
<p>德國</p> <p>1. 根據打擊不公平貿易手法法令(Act against Unfair Trade Practices) (the Unlauterer Wettbewerbsgesetz, or UWG)，向客戶作出的直接促銷須要獲得其同意「接受服務」。德國國會已於 2009 年核准：-</p> <ul style="list-style-type: none"> (a) 在聯絡客戶前未有取得同意「接受服務」會被罰款 50,000 歐羅； (b) 修改 UWG 以致有關同意需要載有「意願聲明」，及不可單只以一名個人的行為作出決定。而有關法例草案的用詞亦清楚指明每一個由電話促銷商所作的電話亦受這些限制所涵蓋，即使是第一次作出的。(BNA Privacy & Security Report 2009 年 6 月刊登的一份由 Karin Petzer 所寫的文章，標題為 “<i>New Rules, Pending Laws on Credit Scoring, Telemarketing, Location Devices</i>”)。